



Études et Résultats

N° 609 • novembre 2007

Les comptes de la protection sociale en 2006

En 2006, les dépenses liées à la protection sociale se sont accrues de 3,5 % (hors transferts) en valeur et de 1,6 % en termes réels. Les prestations de protection sociale perçues par les ménages (95 % des dépenses) ont progressé de +3,3 % en euros courants, et de +1,4 % en termes réels. Elles représentent 29,4 % du PIB, contre 29,6 % en 2005 et 29,4 % en 2004. Ce niveau est supérieur à la moyenne européenne (26,2 % en 2004). Ces tendances confirment le ralentissement observé l'année précédente, essentiellement imputable à la diminution des dépenses d'indemnisation du chômage et à la décélération des dépenses du risque maladie.

Pour la seconde année consécutive, la croissance des ressources (hors transferts) de l'ensemble des régimes de protection sociale, +4,6 % en valeur, a été en 2006 plus rapide que celle des dépenses, tout en laissant subsister un besoin de financement. Le « taux de pression sociale », plus d'un point supérieur à celui de l'année précédente, s'est établi à 26,8 % du PIB, dont 22,8 % de prélèvements obligatoires sociaux. Les cotisations sociales, qui représentent les deux tiers des recettes (hors transferts), se sont accrues à un rythme légèrement supérieur à celui de la masse salariale (+4,2 % en valeur, contre +3,8 %). La nouvelle réforme du mode de compensation des exonérations de charges patronales intervenue en 2006 conduit à une forte augmentation du montant des impôts et taxes affectés (+27,5 %) et à une baisse des contributions publiques (-23,4 %).

Alexandre BOURGEOIS et Michel DUÉE

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité
Ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports
Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

EN 2006, les dépenses de protection sociale¹ (encadré 1) se sont élevées, hors transferts entre régimes de protection sociale, à 553,7 milliards d'euros, en hausse de 3,5 % en valeur (tableau 1). Cette croissance est inférieure à celle de la richesse nationale, le PIB ayant progressé de 4,3 % en valeur (+2,0 % en volume).

Représentant 95 % de l'ensemble des dépenses, le montant des prestations de protection sociale (encadré 1) reçues par les ménages s'élève à 526,2 milliards d'euros, en progression de 3,3 % en euros courants après 4,4 % en 2005. Leur part dans le PIB – ratio habituellement dénommé « taux de redistribution sociale » – a diminué et atteint 29,4 %, contre 29,6 % en 2005 et 27,7 % en 2000 (tableau 2).

En termes réels, les prestations de protection sociale progressent en 2006 de +1,4 %, compte tenu d'une augmentation de +1,9 % du prix de la dépense de consommation des ménages, déflateur utilisé pour apprécier les évolutions en termes réels des agrégats décrits dans la suite de ce document.

En moyenne sur la période 2000-2006, l'évolution des prestations de protection sociale a été de +4,7 % par

an en valeur et de +3,0 % en termes réels². En 2006, ces prestations ont connu la croissance la plus modérée depuis le début de la décennie. Ce ralentissement est imputable à la nouvelle décélération des dépenses liées au risque santé (+3,3 % en valeur après +4,1 %) et à la forte diminution de celles liées au risque emploi (-6,2 %) en conséquence de l'amélioration du marché du travail. À l'inverse, les prestations versées au titre de la vieillesse et de la survie, qui représentent la part la plus importante des dépenses de protection sociale (44,7 % en 2006), continuent à croître à un rythme soutenu : +5,2 % en 2006 après +5,3 % en 2004 et 2005. Cette croissance est due notamment à l'arrivée à 60 ans de la première génération du baby-boom, au succès persistant des retraites anticipées pour carrières longues et à une progression des pensions de réversion à la suite d'un élargissement des règles d'attribution de ces pensions.

Les régimes d'assurances sociales versent les quatre cinquièmes des prestations

Les comptes de la protection sociale permettent une décomposition des prestations selon une nomenclature de régimes qui est

cohérente avec les concepts des comptes nationaux (encadré 2). Avec 80,8 % du montant total des prestations de protection sociale versées en 2006, les régimes d'assurance sociale ont un rôle prépondérant (tableau 3). Ils interviennent dans tous les risques de la protection sociale, à l'exception de l'exclusion sociale. À lui seul, le régime général de la Sécurité sociale a servi 233,9 milliards d'euros de prestations en 2006, soit 44,5 % de l'ensemble des prestations versées : cette proportion a augmenté de 0,4 point par rapport à 2005, sous l'effet notamment de l'adossement du régime de retraite de La Poste au régime général et aux régimes complémentaires de retraite. L'UNEDIC, chargée de l'indemnisation du chômage, a versé 23,2 milliards de prestations, soit 2,7 milliards de moins que l'an passé ; cela représente plus des deux tiers des prestations servies au titre du chômage et de la perte d'emploi.

Les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics (État et collectivités locales) assurent 10,8 % des dépenses. Les prestations de solidarité constituent l'essentiel de leur champ d'intervention : couverture maladie universelle complémentaire, allocation aux adultes handicapés,

1. Dépenses hors transferts entre régimes, mais comprenant les frais de gestion et les frais financiers.

2. Bourgeois A., Duée M., 2007, « Les prestations de protection sociale en 2006 », DREES, *Études et Résultats*, n° 604, septembre.

ENCADRÉ 1

Les comptes de la protection sociale

Les données relatives aux dépenses de protection sociale et à leur financement sont issues des Comptes de la protection sociale, comptes satellites des comptes nationaux. La protection sociale recouvre tous les mécanismes institutionnels, publics ou privés, prenant la forme d'un système de prévoyance collective ou mettant en œuvre un principe de solidarité sociale et qui couvrent les charges résultant pour les individus ou les ménages de l'apparition ou de l'existence de certains risques sociaux identifiés (santé, vieillesse-survie, maternité-famille, emploi, logement, pauvreté-exclusion sociale). Elle implique le versement de prestations aux individus ou aux ménages confrontés à la réalisation de ces risques. Ces mécanismes compensent tout ou partie de la diminution de ressources ou de l'augmentation de charges, sans qu'il y ait contrepartie équivalente et simultanée des bénéficiaires. Ce dernier terme implique en particulier que le bénéficiaire n'est pas soumis, contrairement au cas des assurances classiques, au versement de primes ou de cotisations établies en fonction de risques spécifiques qu'il présente (âge, morbidité antérieure, antécédents familiaux...).

Conformément à cette définition, la **protection sociale** recouvre non seulement les régimes obligatoires tels que le régime général de la Sécurité sociale, les institutions chargées de l'indemnisation du chômage ou les régimes de retraite complémentaires, mais aussi les assurances collectives telles que les contrats gérés par les institutions de retraite supplémentaire ou de prévoyance, alors que les assurances individuelles en sont exclues. Les prestations versées par les mutuelles régies par le Code de la mutualité, à adhésion individuelle, entrent

également dans le champ de la protection sociale car leur tarification est essentiellement indépendante des caractéristiques individuelles des assurés.

Les **prestations de protection sociale** regroupent les prestations sociales et les services sociaux bénéficiant aux ménages. Les prestations sociales constituent des transferts effectifs attribués personnellement à des ménages sans contrepartie équivalente ou simultanée. Les prestations de services sociaux retracent l'accès à des services, en relation avec un risque de la protection sociale, fournis à prix réduit ou gratuitement par une administration (le plus souvent un hôpital public).

Le **financement de la protection sociale** est principalement assuré par deux grandes catégories de ressources : les cotisations et le financement fiscal (constitué des impôts et taxes affectés et des contributions publiques). Les transferts sont des mouvements internes, entre régimes, et n'ont pas d'incidence sur le financement de l'ensemble du champ de la protection sociale.

Le **taux de pression sociale** est défini comme la part, dans le PIB, de la somme des cotisations sociales, effectives comme imputées, et des impôts et taxes affectés à la protection sociale. Un agrégat plus restreint est constitué du taux de prélèvements obligatoires sociaux, qui rapporte au PIB la somme des cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques et des impôts et taxes affectés à la protection sociale (déduction faite des impôts et cotisations non recouvrables).

garantie de ressources et allocation compensatrice pour les personnes handicapées, allocation personnalisée d'autonomie, allocations de chômage au titre du régime de solidarité, revenu minimum d'insertion, allocations de logement (APL et ALS), aide sociale à l'enfance... La participation financière des collectivités locales n'a pas cessé d'augmenter depuis 2001, sous l'effet de la montée en charge de prestations comme l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la décentralisation de dispositifs comme le revenu minimum d'insertion (cf. *infra*).

Enfin, les régimes non obligatoires de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance versent 4,4 % de l'ensemble des prestations. Ils partagent essentiellement leur intervention entre les risques santé (73,8 %, principalement sous la forme de prises en charge totales ou partielles des tickets modérateurs, dépassements et forfaits journaliers) et vieillesse-survie (25,3 %, sous la forme de retraites sur-complémentaires ou d'autres prestations versées dans le cadre de contrats collectifs entre employeurs et salariés.).

Les cotisations sociales représentent toujours près des deux tiers des ressources

L'importance du prélèvement opéré sur la richesse nationale pour

le financement de la protection sociale peut s'apprécier par un ratio spécifique : le taux de pression sociale (encadré 1). Ce taux connaît une croissance constante ; il avait augmenté régulièrement de 1990 à 2003, d'environ 3,3 points de PIB. Il a cependant connu une baisse d'un point en 2004 et une hausse équivalente en 2006 (tableau 2), liées aux changements intervenus dans le financement des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale (cf. *infra*).

Toutefois, cet agrégat additionne des prélèvements obligatoires, des versements volontaires à des organismes privés (comme les couvertures santé mutualistes) ainsi que des cotisations imputées³. Si l'on s'en tient aux prélèvements obligatoires sociaux, c'est-à-dire la somme des cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques (APU) et des impôts et taxes affectés à la protection sociale, ceux-ci représentent 22,8 % du PIB en 2006. Ce taux suit depuis 2000 des évolutions similaires à celles du taux de pression sociale. En 2006, les prélèvements obligatoires sociaux ont représenté 51,6 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires, qui se sont élevés au total à 44,2 % du PIB.

Au sein des prélèvements sociaux, les cotisations sociales

constituent toujours la principale ressource de la protection sociale : elles représentent près des deux tiers des ressources hors transferts, part qui reste relativement stable depuis l'année 2000 (tableau 4). Toutefois, sa diminution est sensible sur longue période : plus de 12 points de l'ensemble des ressources hors transferts entre 1990 et 2006. Cette réduction a été compensée par une augmentation d'ampleur presque identique de la part des impôts et taxes affectés, dans laquelle la montée en charge de la CSG a joué un rôle prépondérant.

En 2006, comme en 2005, les cotisations sociales progressent de 4,2 %, soit un rythme légèrement supérieur à celui de la masse salariale (+3,8 %). Cette progression s'explique par plusieurs hausses de taux de cotisation : +0,2 pour la CNAV, +0,1 pour les accidents du travail et +0,08 pour l'UNEDIC ; la croissance des cotisations a cependant été modérée par celle des exonérations (+13,9 % par rapport à 2005 selon la commission des comptes de la sécurité sociale de juillet 2007), liée à la forte revalorisation du SMIC horaire en juillet 2006 (+5,5 %), ainsi que des effets, en année pleine, de la dernière étape de la convergence des barèmes de l'exonération générale « Fillon » au 1^{er} juillet 2005.

3. Les cotisations imputées mesurent la contribution des employeurs (publics ou privés) au financement du régime d'assurance sociale qu'ils gèrent eux-mêmes pour leurs propres salariés ou ayants droits. Elles sont la contrepartie des prestations sociales versées par l'employeur (comme par exemple les retraites des fonctionnaires).

■ TABLEAU 1

Évolution des emplois du Compte de la protection sociale (en valeur)

	Montants (en millions d'euros)							Évolution en %						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006/ 2000 (1)	2001/ 2000	2002/ 2001	2003/ 2002	2004/ 2003	2005/ 2004	2006/ 2005
EMPLOIS														
Prestations de protection sociale	399 127	416 042	441 443	463 008	487 794	509 219	526 165	4,7	4,2	6,1	4,9	5,4	4,4	3,3
Prestations sociales	349 413	363 947	385 142	403 511	422 722	441 085	456 773	4,6	4,2	5,8	4,8	4,8	4,3	3,6
Prestations en espèces	264 965	275 035	290 769	304 294	317 703	332 112	343 472	4,4	3,8	5,7	4,7	4,4	4,5	3,4
Prestations en nature	84 448	88 912	94 374	99 217	105 019	108 973	113 301	5,0	5,3	6,1	5,1	5,8	3,8	4,0
Prestations de services sociaux	49 713	52 095	56 301	59 497	65 072	68 133	69 392	5,7	4,8	8,1	5,7	9,4	4,7	1,8
Frais de gestion	18 061	18 645	19 066	20 115	20 908	22 201	22 892	4,0	3,2	2,3	5,5	3,9	6,2	3,1
Transferts	78 406	81 806	88 324	93 133	97 674	108 730	114 743	6,6	4,3	8,0	5,4	4,9	11,3	5,5
Frais financiers	316	468	461	545	939	542	1 478	29,3	48,1	-1,4	18,2	72,3	-42,3	172,7
Autres dépenses	2 060	2 399	3 157	3 560	3 734	3 062	3 125	7,2	16,5	31,6	12,8	4,9	-18,0	2,0
TOTAL DES EMPLOIS	497 969	519 360	552 451	580 362	611 049	643 754	668 403	5,0	4,3	6,4	5,1	5,3	5,4	3,8
Total des emplois hors transferts	419 563	437 554	464 127	487 229	513 375	535 024	553 659	4,7	4,3	6,1	5,0	5,4	4,2	3,5

(1) Évolution en moyenne annuelle.

Sources • DREES, Comptes de la protection sociale.

■ TABLEAU 2

Protection sociale et PIB

en %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TAUX DE REDISTRIBUTION SOCIALE (prestations de protection sociale / PIB)	27,7	27,8	28,5	29,0	29,4	29,6	29,4
TAUX DE PRESSION SOCIALE [(cotisations sociales + impôts et taxes affectés) / PIB]	25,5	26,0	26,1	26,2	25,2	25,7	26,8
TAUX DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES SOCIAUX [(cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques + impôts et taxes affectés) / PIB]	21,7	22,0	22,0	22,2	21,1	21,6	22,8

Sources • DREES, Comptes de la protection sociale ; INSEE, comptes nationaux.

■ TABLEAU 3

Les prestations de protection sociale en 2006 : contribution des régimes aux différents risques

en %

Risques	Assurances sociales					Régimes d'employeurs	Régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance	Régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics	Régimes d'intervention sociale des ISBLSM	Total
	Régimes de la sécurité sociale			Régimes d'indemnisation du chômage	Total					
	Régime général	Autres régimes (1)	Total							
Santé	22,5	5,1	27,7	-	27,7	0,5	3,2	2,6	1,2	35,2
Viellissement - survie	15,0	26,6	41,6	0,0	41,6	0,0	1,1	2,0	-	44,7
Maternité - famille	6,2	0,1	6,3	-	6,3	0,7	0,0	2,0	-	9,1
Emploi	-	0,2	0,2	4,4	4,6	1,2	-	1,0	-	6,8
Logement	0,7	0,0	0,7	-	0,7	-	-	1,9	-	2,7
Exclusion sociale	-	-	-	-	-	-	-	1,2	0,3	1,5
Total des prestations	44,5	32,0	76,4	4,4	80,8	2,5	4,4	10,8	1,5	100,0

(1) Les autres régimes de la Sécurité sociale comprennent les fonds spéciaux, les régimes particuliers de salariés, les régimes complémentaires de salariés

Sources • DREES, Comptes de la protection sociale.

■ ENCADRÉ 2

Les régimes de protection sociale

- Les **régimes d'assurances sociales** sont des régimes obligatoires, créés par la loi ou par des accords collectifs étendus. Le plus important est le régime général de la sécurité sociale. Ils comprennent également les autres régimes de base obligatoires de sécurité sociale, les régimes complémentaires, l'UNEDIC ainsi que les régimes dits « directs », dont les prestations sont directement versées par l'employeur qui assure de surcroît l'équilibre du compte (régimes de retraite des fonctionnaires ou des salariés de certaines entreprises publiques).

- Les **régimes d'employeurs** sont organisés par l'employeur sans que la législation en impose l'existence : ils versent des prestations « extra-légales ». Celles-ci sont liées au contrat de travail en raison de conventions collectives ou d'accords d'entreprise et versées directement par l'employeur : suppléments familiaux de traitement, compléments d'indemnités journalières et indemnités de licenciement.

- Les **régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance** versent des prestations qui complètent celles

versées par les régimes d'assurance sociale (par exemple, dans le domaine de la santé, prise en charge du ticket modérateur, du forfait journalier, d'une partie des dépassements etc.)

- Les **régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics**, financés principalement par l'impôt, développent des actions de solidarité nationale en faveur de certaines populations (familles, personnes âgées, personnes handicapées, victimes de la pauvreté ou de l'exclusion sociale...) au travers de prestations spécifiques telles que le revenu minimum d'insertion, la CMU complémentaire, l'allocation aux adultes handicapés, des allocations logement, l'allocation personnalisée d'autonomie, les allocations de chômage au titre du régime de solidarité etc.

- Les **régimes d'intervention sociale des Institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM)** sont constitués des organismes privés sans but lucratif dont le financement provient à titre principal de subventions. Ils interviennent essentiellement dans les risques invalidité et pauvreté-exclusion sociale.

Très nette augmentation des impôts et taxes affectés à la protection sociale

La tendance de longue période est à l'augmentation du financement fiscal de la protection sociale, parallèlement à la diminution de la part des cotisations. Cette évolution a d'abord été liée à la volonté de mieux distinguer le financement de la solidarité nationale de celui des dispositifs assurantiels (financement de prestations familiales, puis du minimum vieillesse lors de la création du Fonds de solidarité vieillesse en janvier 1994), ainsi qu'au souci d'alléger les charges qui pèsent sur le coût du travail. L'objectif a ensuite été d'asseoir le financement de la protection sociale sur une assiette plus large que les salaires, afin d'améliorer la rémunération nette d'activité des personnes occupant un emploi, en rapprochant les taux de prélèvement pesant sur les différentes composantes du revenu des ménages. Deux évolutions sont à cet égard marquantes depuis 1993 : la montée en puissance de la contribution sociale généralisée (CSG) et le développement des exonérations de cotisations sociales à la charge des employeurs. Introduite en 1991, la CSG a vu son taux augmenter d'abord en 1993, puis en 1997 et surtout en 1998, lorsque la CSG s'était substituée à l'essentiel des cotisations sociales

d'assurance maladie à la charge des salariés ; le taux de la CSG a de nouveau été augmenté en 2005 sur les revenus de remplacement et du patrimoine, tandis que son assiette a été élargie sur les salaires. La CSG a bénéficié en 2006 de l'assujettissement aux prélèvements sociaux des PEL de plus de 10 ans.

Le montant des impôts et taxes affectés à la protection sociale connaît une très forte hausse en 2006 (+27,5 %) ; ils représentent désormais 21,2 % des ressources hors transferts de la protection sociale. Cela tient au fait qu'en 2004 et 2005 les allègements de charges sociales consentis aux entreprises ont été compensés aux régimes de sécurité sociale par des transferts du budget de l'État, traités en contributions publiques dans les comptes de la protection sociale, alors qu'en 2006 la compensation se fait sous la forme de l'affectation de recettes fiscales, comme c'était le cas jusqu'en 2003 avant la suppression du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC). Le régime général a ainsi bénéficié d'une augmentation importante des droits sur les tabacs et les alcools, qui s'est traduite par une progression de près de 40 % des impôts sur les produits, et de plus de 9 milliards de taxe sur les salaires ; il a également reçu le produit de divers

prélèvements sur l'industrie pharmaceutique qui ont été fortement relevés en 2006. En conséquence, la part de la CSG dans l'ensemble des impôts et taxes affectés passe de 80 % en 2005 à 65 % en 2006. Son rendement a connu une progression encore importante (+6,5 %) en 2006, en raison notamment de la modification des règles d'assujettissement aux prélèvements sociaux des plans d'épargne logement ouverts depuis plus de dix ans. Le rendement de la CSG croît cependant moins qu'en 2005 (+7,3 %), année où, dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie, le taux appliqué aux revenus de remplacement et du patrimoine avait augmenté et où l'assiette de la CSG a été élargie sur les salaires.

Les contributions des administrations publiques locales à la protection sociale toujours en augmentation

Les contributions publiques, qui représentent 54,7 milliards d'euros en 2006, diminuent très fortement (-23,4 %), en raison du changement dans la compensation des exonérations de charges patronales mentionné précédemment.

Par ailleurs, les contributions publiques versées par les administrations publiques locales atteignent 23,9 milliards d'euros, contre

■ TABLEAU 4

Évolution des recettes du Compte de la protection sociale en 2006

	Montants en millions d'euros							Évolution en %						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006/ 2000 (1)	2001/ 2000	2002/ 2001	2003/ 2002	2004/ 2003	2005/ 2004	2006/ 2005
Cotisation totales	284 919	299 439	312 429	323 762	335 699	349 672	364 346	4,2	5,1	4,3	3,6	3,7	4,2	4,2
Cotisations effectives	246 568	259 882	271 280	281 002	291 649	304 404	318 812	4,4	5,4	4,4	3,6	3,8	4,4	4,7
Cotisations d'employeurs	160 482	167 823	174 275	180 476	185 857	193 126	202 007	3,9	4,6	3,8	3,6	3,0	3,9	4,6
Cotisations de salariés	70 074	74 560	79 094	82 032	85 175	88 992	93 669	5,0	6,4	6,1	3,7	3,8	4,5	5,3
Cotisations des travailleurs indépendants	14 765	16 165	16 506	17 034	18 097	19 019	19 620	4,9	9,5	2,1	3,2	6,2	5,1	3,2
Autres cotisations	1 247	1 334	1 405	1 460	2 520	3 267	3 516	18,9	7,0	5,3	3,9	72,6	29,6	7,6
Cotisations imputées	38 351	39 557	41 149	42 760	44 050	45 268	45 534	2,9	3,1	4,0	3,9	3,0	2,8	0,6
Impôts et taxes affectés	82 795	89 924	92 477	94 505	83 111	91 512	116 699	5,9	8,6	2,8	2,2	-12,1	10,1	27,5
Contributions publiques	48 438	47 398	50 058	51 625	70 751	71 376	54 656	2,0	-2,1	5,6	3,1	37,0	0,9	-23,4
Produits financiers	2 193	2 371	2 425	2 151	1 978	2 294	2 872	4,6	8,1	2,3	-11,3	-8,1	16,0	25,2
Autres recettes	8 995	8 936	8 354	8 951	9 932	11 440	12 184	5,2	-0,7	-6,5	7,1	11,0	15,2	6,5
TOTAL DES RESSOURCES (Hors transferts)	427 340	448 068	465 742	480 994	501 471	526 294	550 757	4,3	4,9	3,9	3,3	4,3	4,9	4,6

(1) Évolution en moyenne annuelle.

Sources • DREES, Comptes de la protection sociale.

22,6 milliards d'euros en 2005 et 21,1 milliards en 2004. La forte augmentation de 2004 traduisait l'impact du transfert aux collectivités départementales de la gestion et du financement du Revenu minimum d'insertion (RMI), ainsi que, dans une moindre mesure, la poursuite de la montée en charge de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA). La part prise par les administrations publiques locales dans les prestations de protection sociale, qui était passée de 3,5 % en 2003 à 4,8 % en 2004, progresse encore pour atteindre 5,0 % en 2006, sous l'effet notamment du dynamisme des dépenses liées à la dépendance.

Les produits financiers, enfin, ont progressé en 2006 de 25,2 %, tandis que les frais financiers ont fortement augmenté (+172,7 %) en conséquence de la dégradation de la trésorerie du régime général, malgré le dernier versement de 5,7 milliards d'euros par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)⁴ au titre de la reprise des déficits de la branche maladie de l'année 2006.

Les transferts entre régimes se sont quant à eux élevés à 114,7 milliards d'euros en 2006, soit 17,2 % de l'ensemble des emplois des régimes de protection sociale. Ces transferts résultent de quatre mécanismes importants : en premier lieu, les compensations entre régimes, qui visent à atténuer les disparités financières résultant des déséquilibres démographiques entre régimes de retraite, représentent 26,8 % de l'ensemble des transferts. Viennent ensuite les prises en charge de cotisations, qui représentent 15,3 % de l'ensemble des transferts ; elles recouvraient notamment en 2004 et 2005 les compensations aux régimes de Sécurité sociale des allègements de charges par le budget de l'État. Les prises en charge de prestations constituent 25,3 % des transferts ; elles sont composées par exemple du financement par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) des avantages vieillesse non contributifs versés par les régimes de retraite⁵, ou encore les transferts aux ISBLSM qui versent des prestations de services sociaux. Les autres transferts (32,6 % de l'en-

semble) incluent notamment depuis 2006 les transferts de recettes fiscales pour compensation des exonérations de charges patronales.

Une croissance des ressources plus rapide que celle des emplois pour la seconde année consécutive

Pour la seconde année consécutive, la croissance des ressources hors transferts de l'ensemble des régimes de protection sociale (+4,6 % en valeur en 2006) a été plus rapide que celle des dépenses (+3,5 %). Cette croissance plus rapide des ressources de la protection sociale que des dépenses a permis une atténuation du besoin de financement des administrations de sécurité sociale⁶ dans leur ensemble : -5,6 milliards d'euros en 2006 (tableau 5), en amélioration de 5 milliards par rapport à l'année précédente (si l'on exclut en 2005 l'effet de la recette exceptionnelle liée à l'adossment du régime de retraite des industries électriques et gazières au régime général). Par ailleurs, pour la première fois depuis 2000, l'UNEDIC dégage une capacité de financement (0,9 milliard), en liaison avec la baisse du nombre de demandeurs d'emploi et la légère diminution de la proportion de chômeurs indemnisés par ce régime.

La protection sociale dans les pays de l'Union européenne en 2004

Le 1^{er} mai 2004, 10 nouveaux États ont intégré l'Union européenne⁷ : la République tchèque, l'Estonie, Chy-

pre, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovaquie. Ces pays représentent une population de 74,8 millions d'habitants (contre 376,5 pour l'Union européenne à quinze) et un PIB de 486 milliards d'euros en 2004 (à comparer avec les 9 963 milliards d'euros de l'Union européenne à quinze).

Les poids des prestations de protection sociale dans l'Union européenne de 1990 à 2004

La part des prestations de protection sociale dans le produit intérieur brut (PIB) s'est élevée en 2004 à 26,2 % en moyenne dans l'Union européenne (graphique 1). Des données par pays sont publiées par EUROSTAT, chaque État membre de l'Union fournissant des statistiques conformes au Système européen de statistiques intégrées de protection sociale (SESPROS). Les comparaisons entre pays doivent cependant être faites avec précaution car ces données ne tiennent pas compte des impôts ou charges sociales susceptibles d'être prélevés sur les prestations, ni des transferts réalisés au moyen d'allègements ou d'abattements fiscaux.

Concernant les 15 premiers membres de l'Union européenne, c'est en Irlande que la part des prestations de protection sociale est la plus faible (16,3 %) et en Suède qu'elle est la plus élevée (31,7 %). À l'exception de l'Irlande et du Luxembourg, les pays du nord de l'Europe et la France se situent plutôt au-dessus de la moyenne européenne, alors que les pays du sud de l'Europe (Espagne,

4. La CADES, classée avec les organismes divers d'administration centrale, est en dehors du champ des comptes de la protection sociale ; les frais financiers qu'elle supportent ne sont donc pas comptabilisés ici.

5. Minimum vieillesse, une partie des majorations de pensions pour enfants élevés et pour conjoint à charge, validation pour la retraite de certaines périodes de chômage

6. Oanh Duong Hoang, Éric Roque, Philippe Vial, Agathe Couture, Luc Brière, 2007, « Les comptes des administrations publiques en 2006 », Insee première, INSEE, n° 1135, mai.

7. La Bulgarie et la Roumanie n'ont intégrées l'Union européenne qu'au premier janvier 2007 et sont par conséquent hors du champ retenu.

TABLEAU 5

Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations de sécurité sociale

en milliards d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Régime général	2,1	1,6	-5,0	-11,9	-14,3	-4,2	-9,7
Régimes d'indemnisation du chômage	1,6	-1,3	-4,9	-4,5	-4,6	-2,8	0,9
Fonds spéciaux	-1,4	-0,3	-0,8	0,3	-0,7	-2,9	-3,3
Régimes complémentaires	3,7	4,6	6,9	6,8	6,0	7,5	6,8
Autres régimes	0,4	1,0	0,1	0,7	-0,8	1,0	1,6
Hôpitaux publics	0,4	0,4	0,0	-0,4	-0,1	-1,3	-2,0
Ensemble des administrations de sécurité sociale	6,8	6,0	-3,7	-9,0	-14,6	-2,6	-5,6

Sources • INSEE, Comptes nationaux.

Grèce, Italie, Portugal) consacrent généralement une part moins importante de leur PIB à la protection sociale.

Concernant les dix nouveaux entrants, c'est en Lettonie que la part des prestations de protection sociale est la plus faible (12,2 %) et en Slovaquie qu'elle est la plus élevée (23,8 %), se rapprochant de la moyenne Européenne (26,2 %). Huit des dix pays entrés dans l'Union européenne sont issus de l'ancien bloc soviétique dont le système de protection sociale était caractérisé par des prestations universelles mais d'un niveau réduit. Malgré la redéfinition des systèmes de couverture sociale, la part des prestations dans le PIB s'est maintenue parmi les dix pays entrants, contrairement à d'autres composantes des budgets publics⁸.

Ces différences entre pays sont liées, pour une part significative, au niveau de développement des diffé-

rents pays, les plus riches étant généralement ceux qui redistribuent le plus. Cette tendance n'est cependant pas systématique et d'autres facteurs influent sur le niveau des prestations sociales : ainsi le Royaume-Uni a un niveau de PIB par tête légèrement supérieur à celui de la France (27 000 contre 24 400 SPA⁹), mais consacre 3,5 points de PIB de moins à la protection sociale. La France se caractérise donc par un niveau de protection sociale relativement élevé. Interviennent des causes structurelles, comme la pyramide des âges, la structure des ménages ou le taux de chômage, mais aussi et surtout d'autres facteurs touchant aux différences dans les systèmes nationaux de protection sociale, aux solidarités familiales, etc.

Parmi l'Union européenne à 15, le poids des prestations de protection sociale s'est généralement réduit du milieu de la décennie quatre-vingt-dix jusqu'en 2000,

sous l'effet de la reprise économique, de la décrue du chômage, mais aussi des efforts d'ajustement budgétaire précédant l'entrée dans l'Union monétaire européenne (1^{er} janvier 1999). Les années suivantes s'accompagnent d'une reprise à la hausse dans l'ensemble des états membres (+0,6 point de PIB en moyenne en 2003) puis l'année 2004 est affectée par un changement de niveau, conséquence structurelle de l'entrée des dix nouveaux états membres. Deux pays se distinguent : la Grèce avec une croissance continue de 1991 à 2001, puis une légère décroissance ; le Portugal avec une croissance de 1996 à 2004. Ces deux exceptions pourraient s'expliquer par un phénomène de « rattrapage » lié à la maturation des systèmes de protection sociale.

Le poids des différents risques dans les pays de l'Union européenne en 2004

Concernant l'importance relative des différents risques dans l'Union européenne, les prestations au titre de la fonction vieillesse-survie constituent la part la plus importante des dépenses de protection sociale : 44,1 % du total des prestations. C'est en Italie que cette part est la plus importante (61,3 %) en raison, notamment, de la forte proportion de la population âgée de 60 ans et plus. À l'inverse, en Irlande, pays où la population est la plus jeune d'Europe, cette part atteint seulement 23,3 %. La fonction maladie-soins de santé arrive en deuxième position avec 27,7 % des prestations. Les parts des fonctions famille-enfants et chômage sont particulièrement variables d'un pays à l'autre. Le montant des prestations « chômage » n'est à cet égard pas uniquement lié au taux de chômage dans les différents pays. En effet, des différences sensibles subsistent concernant la couverture, la durée d'indemnisation et le montant des prestations de chômage. Ainsi la Belgique et l'Italie, avec des taux de chômage proches en 2003 (environ 8,5 %) consacrent respectivement 12,5 % et 2 % de leurs prestations sociales à la fonction « chômage ». Concernant les dix nouveaux pays

8. Cohu S., Lequet-Slama D., Stroble P., 2004 « Protection sociale : un aperçu de la situation des dix nouveaux membres de l'Union européenne », *Études et Résultats*, DREES, n° 336, août.

9. SPA (Standard de pouvoir d'achat) : unité indépendante des monnaies nationales qui gomme les distorsions dues aux différences de niveaux de prix. Les SPA sont calculées sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA), obtenues sous la forme d'un prix moyen pour un panier homogène de biens et services.

GRAPHIQUE 1

Les prestations de protection sociale en Europe en 2004 (en % du PIB)



(*) Les données des dix nouveaux pays entrants ne sont pas disponibles pour l'année 1990.
Sources : EUROSTAT, SESPROS.

entrants, hormis les fonctions chômage et pauvreté, leur structure par fonctions est plus homogène que celle de l'Europe à 15 pays.

La structure du financement de la protection sociale dans l'Union européenne en 2004

En 2004, les cotisations sociales ont assuré, en moyenne, 59,5 % du financement de la protection sociale dans l'Union européenne, ratio identique pour l'ex EU15 et celle élargie à 25. Les autres ressources se composent principalement des contributions publiques et des impôts et taxes affectés. Entre 1990 et 2004, la part des cotisations a diminué de 6,5 points dans l'ensemble des pays de l'Union européenne (UE15). Au sein des cotisations sociales, la part des cotisations versées par les employeurs reste prépondérante, malgré un mouvement de recul dans la majorité des pays, tradui-

sant l'objectif d'alléger les coûts de la main-d'œuvre pour favoriser l'emploi.

Bien que ces sources de financement soient communes à l'ensemble des pays, leur poids relatif varie en fonction de l'histoire et des logiques institutionnelles des systèmes de protection sociale. On classe habituellement les pays en deux groupes : d'une part ceux de tradition « bismarckienne » où le système repose sur des mécanismes d'assurance, souvent sur une base professionnelle, et sur un financement par des cotisations, et d'autre part les pays de tradition « beveridgienne » où le système a pris originellement la forme d'une aide universelle avec un financement plus basé sur l'impôt. Le premier groupe est formé des pays d'Europe continentale (France, Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Autriche) ; dans le second on retrouve les pays scandinaves, l'Irlande et le Royaume-Uni.

Depuis plusieurs années, les deux systèmes semblent toutefois en voie de rapprochement. On observe tout d'abord un l'accroissement du financement fiscal dans les pays où prédominent les cotisations. C'est particulièrement net pour la France où la part des cotisations, tout en restant supérieure à la moyenne européenne, a diminué de près de 8 points entre 1996 et 2004, à la suite au transfert vers la CSG de la part salariée relative au risque maladie.

À l'inverse, au Danemark, l'introduction en 1994 de nouvelles cotisations pour alimenter des fonds du marché du travail a contribué à réduire la part largement prépondérante des contributions publiques et des impôts et taxes affectés : leur poids dans les recettes est passé de 80 % en 1990 à 63,5 % en 2004. ■

ENCADRÉ 3

Protection sociale, assurances sociales et Sécurité sociale

Comptes de la protection sociale	Assurances sociales au sens des Comptes de la protection sociale		Assurances sociales au sens des Comptes nationaux	Régimes de Sécurité sociale prévus par le code de la Sécurité sociale	Régimes de Sécurité sociale entrant dans le champ de la loi de financement de la Sécurité sociale (régimes de base et fonds de financement)	Régime général de sécurité sociale	
	425,3 (80,8 %)		383,3 (72,8 %)	360,1 (68,4 %)	304,2 (57,8 %)	233,9 (44,5 %)	
	526,2* (100 %)						Autres régimes obligatoires de base : 68,1 (12,9 %)
							Fonds concourant au financement des régimes obligatoires de base (FSV, etc.) : 2,2 (0,4 %)
							Régimes complémentaires (y.c. Rafp) : 55,9 (10,6 %)
							Régime d'indemnisation du chômage (Unedic) : 23,2 (4,4 %)
							Régimes directs d'employeurs publics : 42,0 (8 %)
							Régimes d'employeurs, publics et privés (prestations extralégales) : 13,0 (2,5 %)
							Régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance : 23,1 (4,4 %)
							Régimes d'intervention sociale des administrations publiques : 56,6 (10,8 %)
						Régimes d'intervention sociale des ISBLSM : 8,18 (1,5 %)	

* Total des prestations de protection sociale en 2006 (en milliards d'euros)